



PROCEDENCIA : COMISIÓN DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS
DENUNCIANTE : FIORELLA PAOLA HUANCA AZÁN¹
DENUNCIADO : MINISTERIO DE EDUCACIÓN
MATERIAS : LEGALIDAD
ACTIVIDAD : ENSEÑANZA SUPERIOR

SUMILLA: se **CONFIRMA** la Resolución 0265-2020/CEB-INDECOPI del 17 de noviembre de 2020, que declaró barrera burocrática ilegal la limitación de remitir solicitudes a través de medios de transmisión de datos a distancia como correo electrónico, únicamente en el horario institucional de atención presencial al público, materializada en el Oficio 3053-2019- MINEDU/VMGI-DRELM-OSSE del 23 de diciembre de 2019.

La razón es que la limitación cuestionada contravino lo dispuesto en el artículo 134 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que considera presentados los documentos remitidos a través de medios de transmisión de datos a distancia en la fecha de envío de la documentación, sin limitar ni restringir la presentación de tales documentos al horario de atención presencial al público de la entidad administrativa.

Lima, 8 de julio de 2021

I. ANTECEDENTES

1. El 4 de marzo de 2020, la señora Fiorella Paola Huanca Azán (en adelante, la denunciante) interpuso una denuncia en contra del Ministerio de Educación (en adelante, el Ministerio) ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) por la imposición de la presunta barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad consistente en la limitación de remitir solicitudes a través de medios de transmisión de datos a distancia como correo electrónico, únicamente en el horario institucional de atención presencial al público, materializada en el Oficio 3053-2019-MINEDU/VMGI-DRELM-OSSE del 23 de diciembre de 2019 (en adelante, el Oficio 3053-2019)².

¹ Identificada con R.U.C. 10433651338, como persona natural con negocio.

² De manera complementaria, la denunciante cuestionó las siguientes medidas:

- (i) La limitación de remitir solicitudes a través de medios de transmisión de datos a distancia como correo electrónico, únicamente en el horario institucional de atención presencial al público, materializada en el numeral 5.7.1.3) de la Directiva 001-2019-MINEDU/SG-OACIGED, aprobada por la Resolución de Secretaría General 017-2019-MINEDU.
- (ii) El desconocimiento del silencio administrativo positivo que habría operado respecto de la solicitud de autorización de funcionamiento y registro de la Institución Educativa Privada "Rayito de Luz", materializado en el Oficio 209-2020-MINEDU/VMGI-DRELM-OSSE del 23 de enero de 2020 (en adelante, el Oficio 209-2020).
- (iii) La exigencia de apersonarse a la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana para recoger su expediente, materializada en el Oficio 3053-2019.
- (iv) La prohibición de continuar con el procedimiento, a través de un oficio emitido por un órgano que no es competente para finalizar el procedimiento ni para emitir actos resolutivos, materializada en el Oficio 3053-2019 y en el Oficio 209-2020.



2. La denunciante fundamentó su denuncia en los siguientes argumentos:
- (i) El 30 de octubre de 2019 a las 22:40 horas, remitió a los cinco correos electrónicos señalados en el portal institucional de la Unidad de Gestión Educativa Local 05³ (en adelante, UGEL), una solicitud de autorización de funcionamiento y registro de la Institución Educativa Privada “Rayito de Luz”.
 - (ii) Tal solicitud fue presentada en físico al tercer día hábil, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG), por lo que su solicitud debió tenerse por presentada el 30 de octubre de 2019.
 - (iii) El 24 de diciembre de 2019, la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (en adelante, la DRELM) le notificó el Oficio 3053-2019 a través del cual señaló, entre otros aspectos, que en aplicación del numeral 5.7.1.3 de la Directiva 001-2019-MINEDU/SG-OACIGED, denominada “Disposiciones que regulan el Sistema de Gestión Documental en el Ministerio de Educación”, aprobada por Resolución de Secretaría General 017-2019-MINEDU (en adelante, la Directiva), su solicitud se dio por presentada al primer día hábil siguiente de su remisión, esto es, el 4 de noviembre de 2019, debido a que fue enviada fuera del horario institucional de atención al presencial al público.
 - (iv) De la lectura del numeral 134.2 del artículo 134 del TUO de la LPAG se puede inferir que uno de los medios de transmisión de datos a distancia para la recepción de solicitudes es el correo electrónico. Dicha posibilidad también se encuentra contemplada en la Directiva 006-2015/TRI-INDECOPI del Indecopi.
 - (v) La doctrina ha señalado que la recepción de documentos por medios de transmisión de datos a distancia no es un mecanismo alternativo a la recepción física de documentos, sino un auxilio para evitar la pérdida de términos, por lo cual, ya no se debería requerir que los documentos se presenten únicamente dentro del horario de atención presencial.
 - (vi) En aplicación del principio de informalismo, cuando existan dudas sobre las exigencias formales, como la oportunidad de presentación de los documentos, se deberá interpretar favoreciendo la viabilidad y admisión del pedido y, en caso se incumplan tales formalidades, se deberá legitimar al

³

Cabe precisar que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 191 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, aprobado mediante Decreto Supremo 001-2015-MINEDU, las Unidades de Gestión Educativa Local de Lima (en adelante, UGEL) son instancias de gestión educativa descentralizadas de la Dirección Regional de Educación de Lima, la cual, a su vez, es un órgano desconcentrado del Ministerio de Educación. Por tal motivo, dichas entidades dependen jerárquicamente de tal Ministerio, quien es la parte denunciada en el presente caso, debido a que el procedimiento de autorización de funcionamiento y registro de la Institución Educativa Privada se siguió ante una UGEL de Lima, la UGEL 05.



administrado, siempre que pueda cumplirlas posteriormente.

- (vii) Debido a que no existe una Directiva del Ministerio que regule el horario para la atención de solicitudes por medios de transmisión de datos a distancia y atendiendo a la naturaleza especial del correo electrónico, que permite su empleo las veinticuatro horas del día, resulta evidente que la limitación cuestionada no debió ser impuesta.
 - (viii) El precitado criterio ha sido recogido, además, por la Directiva 006-2015/TRI-INDECOPI, ya que caso contrario, se estarían vulnerando los principios de informalismo, legalidad y razonabilidad, de cumplimiento obligatorio en todos los procedimientos administrativos.
 - (ix) La Directiva citada en el Oficio 3053-2019 regula la recepción de “documentos externos”, remitidos en día inhábil y fuera del horario de atención. Supuesto distinto al presente caso, debido a que su solicitud fue enviada en día hábil.
 - (x) A su vez, la Directiva define a los “documentos externos” como documentos que no están relacionados con un procedimiento administrativo contemplado en el TUPA del Ministerio, supuesto que también difiere del presente caso, debido a que los documentos remitidos por correo electrónico fueron presentados en el marco de la tramitación de una solicitud de autorización de funcionamiento y registro de institución educativa privada.
3. El 18 de septiembre de 2020, por Resolución 0259-2020/STCEB-INDECOPI la Secretaría Técnica de la Comisión admitió a trámite la denuncia y concedió al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para formular sus descargos.
4. El 9 de octubre de 2020, el Ministerio presentó sus descargos, argumentando lo siguiente:
- (i) La solicitud de autorización de funcionamiento de una institución educativa se presenta por escrito ante la UGEL, adjuntando la versión digital del respectivo proyecto, según lo dispuesto por el artículo 4 del Reglamento de la Ley 26549, Ley de Centros Educativos Privados, aprobado por Decreto Supremo 009-2006-ED.
 - (ii) De conformidad con lo dispuesto en el numeral 5.7.1.1 de la Directiva, la recepción de documentos externos se realiza de lunes a viernes en el horario comprendido entre las 08:15 horas y las 17:00 horas a través de mesa de partes del Ministerio.
 - (iii) A su vez, en virtud de lo dispuesto en el numeral 5.7.1.3 de la Directiva, cuando los documentos externos son remitidos a través de la mesa de partes virtual en día inhábil y fuera del horario institucional, se consideran presentados el primer día hábil siguiente.



- (iv) Considerando que la solicitud de autorización presentada por la denunciante fue remitida el 30 de octubre de 2019 a las 22:40 horas y que el 31 de octubre de dicho año fue declarado feriado no laborable mediante el Decreto Supremo 002-2019-PCM, la solicitud se tuvo por presentada al día hábil siguiente, esto es, el 4 de noviembre de 2019, por lo que fue presentada de manera extemporánea.
- (v) En ese sentido, mediante el Oficio 3053-2019 se dio respuesta a la denunciante, indicando que debido a que no se cumplieron las formalidades establecidas en la normativa aplicable, correspondía proceder a la devolución del expediente.
- (vi) La Directiva 001-2019-MINEDU/SG-OACIGED que sirvió de base para imponer la limitación denunciada, fue modificada por la Resolución de Secretaría General 140-2020-MINEDU que contiene la Directiva que aprueba medidas para la atención a los ciudadanos en el contexto de Estado de Emergencia por el coronavirus (Covid-19) en el Ministerio de Educación, la cual no establece limitación alguna a la presentación de solicitudes a través de los canales virtuales, y por consiguiente, permite su recepción las veinticuatro horas del día, los siete días de la semana.
- (vii) Tanto la Directiva 001-2019-MINEDU/SG-OACIGED como la Directiva 003-2019-DIR-COD-INDECOPI del Indecopi, regulan la posibilidad de presentar escritos a través de la mesa de partes virtual, con la limitación de la presentación dentro del horario institucional y en día hábil.
5. Mediante Resolución 0265-2020/CEB-INDECOPI del 17 de noviembre de 2020, la Comisión declaró barrera burocrática ilegal la limitación de remitir solicitudes a través de medios de transmisión de datos a distancia como correo electrónico, únicamente en el horario institucional de atención presencial al público, materializada en el Oficio 3053-2019⁴.

⁴ En la Resolución 0265-2020/CEB-INDECOPI se determinó como barrera burocrática ilegal *“la limitación de remitir solicitudes a través de medios de transmisión a distancia (...)”*, sin embargo, es preciso hacer la referencia como sigue *“la limitación de remitir solicitudes a través de medios de transmisión de datos a distancia (...)”*, lo cual además guarda concordancia con los términos de la denuncia. De manera complementaria, la Comisión determinó lo siguiente:

- (i) Que no constituye barrera burocrática ilegal la medida consistente en el desconocimiento del silencio administrativo positivo que habría operado respecto de la solicitud de autorización de funcionamiento y registro de la Institución Educativa Privada “Rayito de Luz”, materializado en el Oficio 209-2020.
- (ii) Improcedente la denuncia en el extremo referido a la medida consistente en la limitación de remitir solicitudes a través de medios de transmisión de datos a distancia como correo electrónico, únicamente en el horario institucional de atención presencial al público, materializada en el numeral 5.7.1.3) de la Directiva N° 001-2019-MINEDU/SG-OACIGED, aprobada por la Resolución de Secretaría General N° 017-2019-MINEDU.
- (iii) Improcedente la denuncia en el extremo referido a la medida consistente en la de apersonarse a la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana para recoger su expediente, materializada en el Oficio 3053-2019.
- (iv) Improcedente la denuncia en el extremo referido a la medida consistente en la prohibición de continuar con el procedimiento, a través de un oficio emitido por órgano que no es competente para finalizar el procedimiento ni para emitir actos resolutivos, materializada en el Oficio 3053-2019 y en el Oficio 209-2020.



6. La Comisión declaró la ilegalidad de la medida antes detallada sobre la base de lo dispuesto en el artículo 134 del TUO de la LPAG, según el cual, a criterio de la primera instancia, se desprende que una vez presentados físicamente los documentos inicialmente remitidos por sistemas de transmisión de datos a distancia, el escrito se tendrá por recibido en la fecha de envío del correo electrónico, independientemente de la hora en la que se hubiese remitido la documentación.
7. El 11 de diciembre de 2020, el Ministerio apeló la Resolución 0265-2020/CEB-INDECOPI, reiterando algunos de sus argumentos, así como agregando lo siguiente:
 - (i) Corresponde que se declare improcedente la denuncia, en la medida que la denunciante apeló el Oficio 3053-2019 y dicho recurso fue resuelto mediante Resolución Viceministerial 058-2020-MINEDU del 27 de febrero de 2020, agotando así la vía administrativa.
 - (ii) De la lectura de los artículos 128 y 132 del TUO de la LPAG se desprende que por regla general, las entidades públicas reciben documentos a través de sus respectivas mesas de partes, y de manera excepcional, a través de medios alternativos.
 - (iii) El supuesto de hecho que plantea el artículo 134 del TUO de la LPAG, aplica a todos los administrados que ya se encuentren inmersos dentro de un procedimiento administrativo, no como la denunciante, que pretendía recién iniciar uno. De manera complementaria, para que el citado artículo 134 sea de aplicación, es necesario que la entidad cuente con un sistema de transmisión de datos a distancia para tales efectos.
 - (iv) En relación con lo anterior, cabe destacar que el Informe 404-2019-MINEDU/ VMGI-DRELM-UGEL05-ASGESE-ESI señala que la UGEL 05 de San Juan de Lurigancho, no contaría con un Sistema integrado de trámite documentario, así como tampoco con una plataforma informática que permita la integración y la interoperabilidad de la documentación, la cual permita brindar este tipo de servicios a los usuarios y/o instancias públicas y/o privadas.
 - (v) En la medida que el referido artículo 134 no establece un horario para la presentación de documentación a través de medios electrónicos, corresponde remitirse al artículo 149 del TUO de la LPAG, el cual evidencia que independientemente del medio de presentación de la documentación (sea físico o electrónico), los documentos deben presentarse dentro de las horas hábiles de la entidad. Disposición que no establece excepción alguna para la presentación electrónica de documentos.
 - (vi) Asimismo, el numeral 5.7.1.3 de la Directiva regula la recepción de documentos a través de la mesa de partes virtual, supuesto que no se dio



en el presente caso en razón a que la denunciante no remitió su solicitud a través de la mesa de partes virtual de la entidad, sino más bien, se limitó a enviar un correo electrónico el 30 de octubre de 2019. Por lo que el citado correo electrónico no puede ser considerado un medio de presentación válido.

- (vii) La ley especial aplicable al presente caso es artículo 4 del Reglamento de las Instituciones Privadas de Educación Básica y Educación Técnico – Productiva, aprobado por Decreto Supremo 009-2006-ED (en adelante, el Reglamento de la Ley 26549), el cual prescribe que estas solicitudes deben ser presentadas por escrito, adjuntando la versión digital del proyecto respectivo.
- (viii) Por ende, la denunciante no solo presentó su solicitud fuera del horario institucional (a las 22:40 horas) sino que además, la remitió por correo electrónico a una entidad (la UGEL 05) que no contaba con un sistema de recepción documental virtual. Por lo cual, corresponde que se revoque la Resolución 0265-2020/CEB-INDECOPI y se declare su improcedencia.

8. El 16 de diciembre de 2020, la denunciante solicitó a la Comisión que dicte una medida cautelar a su favor para que se le inaplique temporalmente la barrera burocrática declarada ilegal.
9. Mediante Resolución 0409-2020/STCEB-INDECOPI del 28 de diciembre de 2020, la Secretaría Técnica de la Comisión concedió el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio⁵.
10. Por Resolución del 0255-2021/SEL-INDECOPI del 8 de abril de 2021, este Colegiado denegó la solicitud de otorgamiento de medida cautelar del 16 de diciembre de 2020, en la medida que la denunciante no logró acreditar la inminencia de un perjuicio irreparable que tornase en ineficaz el pronunciamiento final⁶.

II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

11. Analizar si corresponde confirmar la Resolución 0265-2020/CEB-INDECOPI del 17 de noviembre de 2020, en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal la limitación de remitir solicitudes a través de medios de transmisión de datos a distancia como correo electrónico, únicamente en el horario institucional de atención presencial al público, materializada en el Oficio 3053-2019.

III. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

⁵ De manera complementaria, se declaró que la Resolución 0265-2020/CEB-INDECOPI -en los extremos que declararon infundada e improcedente la denuncia quedan consentidos, al no haberse interpuesto recurso impugnativo en su contra.

⁶ A través de un escrito presentado el 30 de abril de 2021, la denunciante reiteró sus argumentos



III.1. Cuestión previa: Sobre la procedencia de la denuncia

12. En su escrito de apelación del 11 de diciembre de 2020, el Ministerio alegó que la denuncia debería ser declarada improcedente en la medida que la Resolución Viceministerial 058-2020-MINEDU agotó la vía administrativa, al resolver el recurso de apelación interpuesto por la denunciante contra el Oficio 3053-2019.
13. Considerando dicho argumento, cabe destacar que el artículo 1 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, el Decreto Legislativo 1256)⁷, señala que dicha ley tiene como finalidad, entre otros, la eliminación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que restrinjan u obstaculicen el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que constituyan incumplimientos de las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa.
14. De igual manera, el numeral 3 del artículo 3 de la referida ley⁸ indica que se define a las barreras burocráticas como las exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros que imponga cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación.
15. Del mismo modo, según el numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 1256, la Comisión y la Sala son competentes para conocer los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad y disponer su inaplicación⁹.

⁷ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

Artículo 1.- Finalidades de la ley

La presente ley tiene como finalidad supervisar el cumplimiento del marco legal que protege los derechos a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, en beneficio de personas naturales o jurídicas, mediante la prevención o la eliminación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que restrinjan u obstaculicen el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que constituyan incumplimientos de las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa con el objeto de procurar una eficiente prestación de servicios al ciudadano por parte de las entidades de la administración pública.

⁸ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

Artículo 3.- Definiciones

Para efectos de la presente ley, debe tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

3. Barrera burocrática: exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa. La sola calidad de exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro no implica necesariamente su carácter ilegal y/o su carencia de razonabilidad

4. Formas de materialización: las barreras burocráticas se materializan a través de actos administrativos, disposiciones administrativas y/o actuaciones materiales.

⁹ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

Artículo 6. - Atribuciones de las autoridades en materia de eliminación de barreras burocráticas

6.1. De la Comisión y la Sala

La Comisión y la Sala en segunda instancia, son competentes para conocer los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad. Asimismo, son competentes para velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757 y el artículo 61 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, así como las normas reglamentarias pertinentes, o las normas que las sustituyan.



16. En este punto conviene precisar que, la finalidad del procedimiento en eliminación de barreras burocráticas es la inaplicación de las medidas cuestionadas, es decir, lo que se busca con este tipo de procedimientos es que la entidad de la Administración Pública se abstenga de aplicar la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad a los denunciantes.
17. En esa misma línea, en el numeral 8 de la Resolución 0184-2020/SEL-INDECOPI del 24 de septiembre de 2020, se destacó lo siguiente:

RESOLUCIÓN 0184-2020/SEL-INDECOPI DEL 24 DE SEPTIEMBRE DE 2020

“(…) conforme a los artículos 1, 3 y 6 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, el Decreto Legislativo 1256), la finalidad de un procedimiento de eliminación de barreras burocráticas es inaplicar la disposición administrativa, el acto administrativo o la actuación material mediante los cuales la Administración Pública impone una exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro objeto de análisis a los agentes económicos o ciudadanos”.

18. Así, por ejemplo, si en un procedimiento se cuestiona que una municipalidad exige la presentación de un requisito no contemplado en la ley, a fin de obtener una licencia de funcionamiento, a través del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas, la Comisión y/o la Sala, según corresponda, puede declarar que la exigencia de dicho requisito constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad, con la finalidad de que la entidad edil no siga exigiendo la presentación del referido requisito.
19. Una interpretación en contrario implicaría que este tipo de procedimientos únicamente tengan como finalidad la declaración de ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de las barreras burocráticas denunciadas, sin poder ordenar su inaplicación, ya sea al denunciante o a todos los administrados en general, lo que impediría garantizar efectivamente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado, o evitar la contravención de normas de simplificación administrativa.
20. En el presente caso, la medida cuestionada por la denunciante consiste en la limitación de remitir solicitudes a través de medios de transmisión de datos a distancia únicamente en el horario institucional de atención presencial al público, materializada en el Oficio 3053-2019, por lo que se está cuestionando la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de una barrera burocrática, más no la validez del acto administrativo que la contiene. De manera que, lo único que se persigue es su **inaplicación**, supuesto de hecho que se enmarca dentro del ámbito de competencia de la Comisión y este Colegiado, en apelación.
21. Así, bajo ningún concepto, la Comisión o la Sala podrían dictar la nulidad de

Ninguna otra entidad podrá arrogarse estas facultades. Sus resoluciones son ejecutables cuando hayan quedado consentidas o sean confirmadas por la Sala, según corresponda de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la presente Ley (...).



oficio de la Resolución Viceministerial 058-2020-MINEDU o del Oficio 3053-2019, pues, se trata de un escenario fuera del alcance de sus competencias, por cuanto, como se indicó, la finalidad de los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas gira en torno a la inaplicación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad contenidas en disposiciones administrativas, actos administrativos o actuaciones materiales.

22. Una interpretación en contrario implicaría que la Comisión (y eventualmente la Sala) actúen como instancia revisora de todas las decisiones de las entidades de la Administración Pública, lo cual excede las competencias asignadas a dicho órgano resolutorio, contraviniendo el Principio de Legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General¹⁰.
23. En atención a lo anterior, corresponde desestimar el argumento formulado por el Ministerio debido a que la denunciante no cuestionó la validez del Oficio 3053-2019 sino la legalidad y/o carencia de razonabilidad de una barrera burocrática, a fin de que se ordene su inaplicación a su caso en concreto para poder continuar con el trámite de autorización de funcionamiento y registro de la Institución Educativa Privada "Rayito de Luz". En conclusión, no resulta relevante para el análisis del presente caso, el hecho que el acto que contendría la medida cuestionada haya sido apelado y ese recurso resuelto, según las consideraciones antes expuestas.
24. Por tal motivo, no corresponde declarar la improcedencia de la denuncia, por cuanto esta se orienta a que se evalúe la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de una presunta barrera burocrática consistente en la limitación de remitir solicitudes a través de medios de transmisión de datos a distancia, únicamente en el horario institucional de atención presencial al público, materializada en el Oficio 3053-2019, mas no la validez de dicho acto administrativo.

III.2 Sobre la ilegalidad de la medida

25. Por Resolución 0265-2020/CEB-INDECOPI la Comisión declaró barrera burocrática ilegal la limitación de remitir solicitudes a través de medios de transmisión de datos a distancia como correo electrónico, únicamente en el horario institucional de atención presencial al público, materializada en el Oficio 3053-2019.
26. La Comisión declaró la ilegalidad de la medida antes detallada sobre la base de lo dispuesto en el artículo 134 del TUO de la LPAG, del cual, a criterio de la primera instancia, se desprende que una vez presentados físicamente los documentos remitidos en un inicio por sistemas de transmisión de datos a

¹⁰

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1. Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.



distancia, el escrito se tendrá por recibido en la fecha de envío del correo electrónico, independientemente de la hora en la que se hubiese remitido la documentación.

27. El 11 de diciembre de 2020, el Ministerio interpuso recurso de apelación contra la Resolución 0265-2020/CEB-INDECOPI, solicitando que se revoque y se declare su improcedencia sobre la base de los siguientes argumentos:

- (i) El supuesto de hecho que plantea el artículo 134 del TUO de la LPAG, aplica a todos los administrados que se encuentren inmersos dentro de un procedimiento administrativo, no como la denunciante, que pretendía recién iniciar uno.
- (ii) Asimismo, para que el artículo 134 del TUO de la LPAG sea de aplicación, resulta imperativo que la entidad cuente con un sistema de transmisión de datos para tales efectos, situación que no se presentaba en la UGEL 05 de San Juan de Lurigancho al momento de la presentación de la solicitud.
- (iii) El correo electrónico de la denunciante no puede ser considerado como un medio de presentación válido debido a que no fue presentado por la mesa de partes virtual de la entidad.
- (iv) El artículo 4 del Reglamento de la Ley 26549, Ley de Centros Educativos Privados, aprobado por Decreto Supremo 009-2006-ED, modificado por Decreto Supremo 010-2019-MINEDU, prescribe que estas solicitudes deben ser presentadas por escrito, adjuntando la versión digital del proyecto respectivo.

28. Sobre el particular, conviene destacar que, en el marco de los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas, las denuncias sobre la presunta ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de una barrera burocrática pueden efectuarse respecto de una medida contenida en una disposición normativa, un acto administrativo o una actuación material. En caso la denuncia esté referida a una presunta barrera burocrática materializada en un acto, el análisis de legalidad implica **contrastar la barrera burocrática con el marco legal vigente al momento de la emisión de aquel**¹¹.

29. En efecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del TUO de la LPAG¹², el

¹¹ Al respecto, cabe señalar que, cuando la denuncia esté referida a una disposición administrativa (en cuyo caso, resulta de aplicación a un grupo indeterminado de administrados), el análisis antes mencionado implicará contrastar la barrera burocrática comprendida en la norma con el marco legal vigente al momento de la emisión del pronunciamiento de la Comisión o de la Sala, según corresponda. Dicho criterio ha sido sostenido anteriormente en reiterados pronunciamientos de la Sala: Resoluciones 0187-2021/SEL-INDECOPI, 0201-2021/SEL-INDECOPI, 0213-2021/SEL-INDECOPI, 042-2021/SEL-INDECOPI, 0263-2021/SEL-INDECOPI, y 0286-2021/SEL-INDECOPI.

¹² **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL** (Texto vigente a la fecha en la que se emitió el Oficio 3053-2019).

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

2. Objeto o contenido. - Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda



contenido de los actos administrativos debe ajustarse a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, por lo cual este Colegiado se encuentra imposibilitado de analizar la presunta ilegalidad o carencia de razonabilidad del requisito cuestionado sin observar lo contemplado en las normas que estaban vigentes al momento de la emisión de los actos que son materia de análisis¹³.

30. En otras palabras, las entidades se encuentran en la obligación de emitir sus actos aplicando el marco legal vigente a la fecha de su emisión, sin poder cuestionar su validez, puesto el único medio a través del cual se consigue la inaplicación de una norma es: (i) a través de un mandato de inaplicación que solo puede ser dictado durante la vigencia de la norma, o, (ii) mediante el retiro de la norma del ordenamiento jurídico (derogación, orden del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional)^{14 15}.

determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.
(...)

Artículo 5.- Objeto o contenido del acto administrativo

5.1 El objeto o contenido del acto administrativo es aquello que decide, declara o certifica la autoridad.

5.2 En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, oscuro o imposible de realizar.

5.3 No podrá contravenir en el caso concreto disposiciones constitucionales, legales, mandatos judiciales firmes; **ni podrá infringir normas administrativas de carácter general provenientes de autoridad de igual, inferior o superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que dicte el acto.**

(...)

(Énfasis agregado).

- ¹³ En el mismo orden de ideas, el artículo 86 del TUO de la LPAG también señala como deber de las autoridades actuar conforme a sus competencias y desempeñar sus funciones en el marco de los principios previstos en la citada norma:

DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 86.- Deberes de las autoridades en los procedimientos

Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:

1. Actuar dentro del ámbito de su competencia y conforme a los fines para los que les fueron conferidas sus atribuciones.

2. Desempeñar sus funciones siguiendo los principios del procedimiento administrativo previstos en el Título Preliminar de esta Ley. (...)

- ¹⁴ Ver Resolución 0221-2020/SEL-INDECOPI del 29 de octubre de 2020 y Resolución 0023-2021/SEL INDECOPI del 19 de enero de 2021.

- ¹⁵ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993**

Artículo 103.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigor, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

La Constitución no ampara el abuso del derecho.

TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL

Artículo 3.- Procedencia frente a actos basados en normas

Cuando se invoque la amenaza o violación de actos que tienen como sustento la aplicación de una norma autoaplicativa incompatible con la Constitución, la sentencia que declare fundada la demanda dispondrá, además, la inaplicabilidad de la citada norma. (...).

En todos estos casos, los Jueces se limitan a declarar la inaplicación de la norma por incompatibilidad inconstitucional, para el caso concreto, sin afectar su vigencia, realizando interpretación constitucional, conforme a la forma y modo que la Constitución establece.

Cuando se trata de normas de menor jerarquía, rige el mismo principio, no requiriéndose la elevación en consulta, sin perjuicio del proceso de acción popular. (...).

Artículo 76.- Procedencia de la demanda de acción popular

La demanda de acción popular procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera que sea la autoridad de la que emanen, siempre que infrinjan la Constitución o la ley, o cuando no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley, según el caso.



31. En ese sentido, en el presente caso corresponde contrastar el Oficio 3053-2019, que materializa medida denunciada, con el marco legal vigente al momento de su emisión.

A. Marco normativo aplicable

32. De la revisión del expediente se observa que, a través del Oficio 3053-2019 del 23 de diciembre de 2019, el Ministerio, a través de la DRELM, limitó la presentación de la solicitud de autorización de funcionamiento y registro de la Institución Educativa Privada “Rayito de Luz” de la denunciante, enviada por correo electrónico (medio de transmisión de datos a distancia), al horario institucional de atención presencial al público. En particular, dicha limitación se originaría en el hecho de que la referida solicitud, enviada por correo electrónico el 30 de octubre de 2019¹⁶ a las 22:40 horas, se consideró presentada el 4 de noviembre de 2019 (día hábil siguiente) debido a que no se ingresó dentro del horario institucional de atención presencial al público.

33. Con relación a la legalidad de la medida denunciada, debe considerarse que a través del TUO de la LPAG, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019, se regulan diversos aspectos vinculados a la tramitación de procedimientos administrativos por parte de los administrados, siendo una normativa aplicable a todos los procedimientos tramitados por las entidades de la Administración Pública, incluido el Ministerio¹⁷.

Artículo 77.- Procedencia de la demanda de inconstitucionalidad

La demanda de inconstitucionalidad procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados que hayan requerido o no la aprobación del Congreso conforme a los artículos 56 y 57 de la Constitución, Reglamento del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales.

Artículo 81.- Efectos de la Sentencia fundada

Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de inconstitucionalidad dejan sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian. Tienen alcances generales y carecen de efectos retroactivos. Se publican íntegramente en el Diario Oficial El Peruano y producen efectos desde el día siguiente de su publicación.

Cuando se declare la inconstitucionalidad de normas tributarias por violación del artículo 74 de la Constitución, el Tribunal debe determinar de manera expresa en la sentencia los efectos de su decisión en el tiempo. Asimismo, resuelve lo pertinente respecto de las situaciones jurídicas producidas mientras estuvo en vigencia.

Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de acción popular podrán determinar la nulidad, con efecto retroactivo, de las normas impugnadas. En tal supuesto, la sentencia determinará sus alcances en el tiempo. Tienen efectos generales y se publican en el Diario Oficial El Peruano.

¹⁶ Cabe destacar que el día 30 de octubre de 2019 fue el último día hábil de dicho mes debido a que el 31 de octubre de 2019 fue declarado día no laborable en el sector público, conforme se aprecia a continuación:

DECRETO SUPREMO 002-2019-PCM, DECLARAN DÍAS NO LABORABLES EN EL SECTOR PÚBLICO CORRESPONDIENTES AL AÑO 2019

Artículo 1.- Días no laborables en el sector público

1.1 Declárese días no laborables, para los trabajadores del sector público, a nivel nacional, los siguientes:

Martes 30 de julio de 2019

Jueves 29 de agosto de 2019

Jueves 31 de octubre de 2019

1.2 Para fines tributarios, dichos días serán considerados hábiles.

(Énfasis agregado)

¹⁷ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL TÍTULO PRELIMINAR**

Artículo I. Ámbito de aplicación de la ley

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública.



34. En este punto, cabe destacar que el artículo II del Título Preliminar del citado cuerpo normativo establece de manera expresa que **las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en el TUO de la LPAG.**
35. Ahora bien, el numeral 3 del artículo 129 del TUO de la LPAG¹⁸, establece que para **facilitar la recepción personal de escritos de los administrados y evitar su aglomeración**¹⁹, las entidades deben adecuar su régimen de horas hábiles para la atención al público.
36. Inclusive, con el objeto de facilitar a los administrados la presentación de sus escritos, el numeral 134.3 del artículo 134 del TUO de la LPAG²⁰, determina que

Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;

Artículo II.- Contenido

1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.
2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley.
3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.

¹⁸ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 129.- Reglas para celeridad en la recepción

Las entidades adoptan las siguientes acciones para facilitar la recepción personal de los escritos de los administrados y evitar su aglomeración:

(...)

3. Adecuar su régimen de horas hábiles para la atención al público, a fin de adaptarlo a las formas previstas en el artículo 149.

(...)

¹⁹ A mayor abundamiento, la citada disposición normativa adquirió aún más relevancia con el inicio de la Emergencia Sanitaria declarada a nivel nacional por Decreto Supremo 008-2020-SA y prórrogas, a través del cual se dictaron medidas para la prevención y control para evitar la propagación del COVID-19. Fue en dicho contexto que el 10 de julio de 2020, se publicó la Resolución Administrativa 000177-2020-CE-PJ del Poder Judicial, así como el 21 de abril de 2021 se publicó la Ley 31170, Ley que dispone la implementación de mesas de partes digitales y notificaciones electrónicas.

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA 000177-2020-CE-PJ, PRECISAN SUSPENSIÓN DE PLAZOS PROCESALES ESTABLECIDA EN DIVERSAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, LA PRESENTACIÓN DE ESCRITOS O DEMANDAS A TRAVÉS DE LA MESA DE PARTES ELECTRÓNICA Y EMITEN OTRAS DISPOSICIONES

Artículo Segundo.- Precisar que la presentación de escritos o demandas a través de la Mesa de Partes Electrónica se podrá realizar en cualquier día del año -incluidos sábado, domingo y feriados-, desde las 00:00 horas hasta las 23:59 horas de ese día; y se entenderán recepcionados por el Poder Judicial, para los fines de cómputo de cualquier plazo, en el día de su presentación.

(Énfasis agregado)

LEY 31170, LEY QUE DISPONE LA IMPLEMENTACIÓN DE MESAS DE PARTES DIGITALES Y NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS

Artículo 3. Mesa de partes digital y notificación electrónica

3.1 Las entidades de la administración pública implementan, en un plazo no mayor de doce meses a partir de la promulgación de la presente ley, los servicios digitales de la mesa de partes digital y notificación electrónica, los mismos que deben respetar los principios, derechos y garantías del debido procedimiento, sin afectar el derecho a la defensa y a la igualdad de las partes, así como la prestación de los servicios públicos digitales señalados en el artículo 18 del Decreto Legislativo 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Gobierno Digital.

(Énfasis agregado)

²⁰ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 134.- Recepción por transmisión de datos a distancia

134.1 Los administrados pueden solicitar que el envío de información o documentación que le corresponda recibir dentro de un procedimiento sea realizado por medios de transmisión a distancia, tales como correo electrónico o facsímil.



cuando se empleen medios de transmisión de datos a distancia, el escrito deba presentarse físicamente dentro del tercer día, de manera que, con dicha presentación, **se entienda recibido en la fecha de envío del correo electrónico.**

37. En este punto, cabe destacar que para la aplicación de dicho supuesto normativo, resulta oportuno evaluarlo a la luz de los principios que inspiran todo procedimiento administrativo, en particular, los principios de informalismo, eficacia y simplicidad contenidos en el Título Preliminar del TUO de la LPAG.
38. El principio de informalismo es recogido por el numeral 1.6 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG de la siguiente manera:

“TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

TÍTULO PRELIMINAR

ARTÍCULO IV. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.6. Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público. (El subrayado es nuestro).

39. De igual manera, el principio de eficacia también es definido por el TUO de la LPAG, en el numeral 1.10 del artículo IV de su Título Preliminar, en los siguientes términos:

“TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

TÍTULO PRELIMINAR

ARTÍCULO IV. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.10. Principio de eficacia.- Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio. (El subrayado es nuestro).

40. En esa misma línea, el principio de simplicidad es definido en el numeral 1.13 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, de la siguiente manera:

“TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO

134.2 Siempre que cuenten con sistemas de transmisión de datos a distancia, las entidades facilitan su empleo para la recepción de documentos o solicitudes y remisión de sus decisiones a los administrados.

134.3 Cuando se emplean medios de transmisión de datos a distancia, debe presentarse físicamente dentro del tercer día el escrito o la resolución respectiva, **con cuyo cumplimiento se le entenderá recibido en la fecha de envío del correo electrónico o facsímil.**

(Énfasis agregado)

**ADMINISTRATIVO GENERAL****TÍTULO PRELIMINAR****ARTÍCULO IV. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

1.13. Principio de simplicidad.- Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir". (El subrayado es nuestro).

41. Adicionalmente, según señala la doctrina²¹, los medios de transmisión de datos a distancia han sido concebidos por el artículo 134 del TUO de la LPAG como un auxilio para los administrados, en razón a que permite acelerar el procedimiento y/o **evitar la pérdida de términos**.
42. En consecuencia, el artículo 134 del TUO de la LPAG no puede ser interpretado de manera restrictiva, sino más bien, de manera amplia, esto es, en beneficio de los administrados. Ello, con el objeto de favorecer la admisión de las pretensiones de los administrados, eliminando toda complejidad innecesaria, a fin de que prevalezca siempre la finalidad del acto procedimental.
43. Siendo ello así, este Colegiado coincide con lo afirmado por la Comisión respecto a que el artículo 134 del TUO de la LPAG, que regula la presentación de escritos por sistemas de transmisión de datos a distancia como correo electrónico, no establece algún límite o restricción vinculada al horario en el que deberán ser ingresados los documentos de los administrados.
44. En efecto, **de la lectura de la citada normativa se desprende que, una vez cumplida la regularización exigida, el escrito se tendrá por recibido en la fecha de envío del correo electrónico, es decir, independientemente de la hora en la que se remitió la documentación, siendo lo determinante la fecha del envío de la misma**²².

B. Análisis del caso

45. A criterio de la Comisión, la medida objeto de análisis es ilegal debido a que contraviene lo dispuesto en el artículo 134 del TUO de la LPAG. Del cual, a criterio de la primera instancia, se desprende que una vez presentados físicamente los documentos inicialmente remitidos por sistemas de transmisión de datos a distancia, el escrito se tendrá por recibido en la fecha de envío del correo electrónico, independientemente de la hora en la que se hubiese remitido la documentación.

²¹ Conforme a Juan Carlos Morón: "Los medios de transmisión de datos a distancia han sido concebidos en esta ley, no como mecanismos alternativos a la recepción física de los documentos administrativos, sino como un auxilio a fin de acelerar el procedimiento o evitar la pérdida de términos por causas ajenas a la voluntad de los partícipes en el proceso. Por ello es que se exige que para complementar la presentación del documento o escrito, sea necesaria la presentación física del documento en vía de subsanación". Ver en: MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2019. p. 675.

²² A mayor abundamiento, dicha interpretación se encuentra en la línea de lo resuelto en pronunciamientos de la Sala Especializada en Procedimientos Concursales, concretamente en las Resoluciones 363-2015/SCO-INDECOPI y 364-2015/SCO-INDECOPI.



46. Al respecto, el Ministerio sostiene que el artículo 134 del TUO de la LPAG debe ser interpretado de manera conjunta con el artículo 149²³ del citado cuerpo normativo, a fin de que los administrados se rijan siempre por el régimen de horas hábiles de la entidad a la que piensan recurrir, incluso cuando pretendan remitir documentos por medios de transmisión de datos a distancia, como el correo electrónico.
47. No obstante, el numeral 3 del artículo 129 del citado cuerpo normativo²⁴ denota la orientación de la norma administrativa a facilitar la recepción de escritos de los administrados, a fin de evitar su aglomeración, en el sentido que dispone que las entidades públicas adecúen su régimen de horas hábiles para evitar dicha situación y además, no establece algún límite o restricción vinculada al horario en el que deberán ser ingresados los documentos de los administrados a través de medios de transmisión de datos a distancia.
48. De manera complementaria, en virtud del citado supuesto normativo recogido en el TUO de la LPAG, se debe colegir que el escrito se tendrá por recibido en la fecha de envío del correo electrónico, es decir, independientemente de la hora en la que se remitió la documentación, siendo lo determinante la fecha del envío de tal documentación.
49. De esta manera, corresponde aplicar lo dispuesto en el TUO de la LPAG, esto es, el artículo 134, que regula la presentación de documentos por medios de transmisión de datos a distancia -como correo electrónico- a la luz de los principios que inspiran todo procedimiento administrativo, conforme se ha explicado en el acápite anterior, lo cual determina que los documentos que se presentan a través de medios de transmisión de datos a distancia se entiendan presentados en el mismo día de su remisión, durante las veinticuatro horas del día.
50. En ese sentido, se concluye que la actuación del Ministerio en el caso en concreto contraviene lo dispuesto en el artículo 134 del TUO de la LPAG y es precisamente de dicha situación que deriva la ilegalidad de la barrera burocrática

²³ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 149. Régimen de las horas hábiles

El horario de atención de las entidades para la realización de cualquier actuación se rige por las siguientes reglas:

1. Son horas hábiles las correspondientes al horario fijado para el funcionamiento de la entidad, sin que en ningún caso la atención a los usuarios pueda ser inferior a ocho horas diarias consecutivas.

2. El horario de atención diario es establecido por cada entidad cumpliendo un período no coincidente con la jornada laboral ordinaria, para favorecer el cumplimiento de las obligaciones y actuaciones de la ciudadanía. Para el efecto, distribuye su personal en turnos, cumpliendo jornadas no mayores de ocho horas diarias.

3. El horario de atención es continuado para brindar sus servicios a todos los asuntos de su competencia, sin fraccionarlo para atender algunos en determinados días u horas, ni afectar su desarrollo por razones personales.

4. El horario de atención concluye con la prestación del servicio a la última persona compareciente dentro del horario hábil.

5. Los actos de naturaleza continua iniciados en hora hábil son concluidos sin afectar su validez después del horario de atención, salvo que el administrado consienta en diferirlos. Dicho consentimiento debe constar de forma indubitable.

6. En cada servicio rige la hora seguida por la entidad; en caso de duda o a falta de aquella, debe verificarse en el acto, si fuere posible, la hora oficial, que prevalecerá.

(Énfasis agregado)

²⁴ Ver nota al pie 18.

denunciada.

51. En este punto conviene precisar que, si bien el Ministerio ha sostenido que el supuesto de hecho que plantea el artículo 134 del TUO de la LPAG, aplica a todos los administrados que se encuentren inmersos dentro de un procedimiento administrativo, no como la denunciante, que pretendía recién iniciar uno; es menester señalar que, según lo dispuesto en el artículo 114 del TUO de la LPAG²⁵, el procedimiento administrativo inicia desde el momento de la presentación de la solicitud, pues, dicho artículo establece claramente que el procedimiento administrativo es promovido de oficio por el órgano competente o **instancia del administrado**, siendo este último supuesto, el que se presentó en el caso materia de análisis.
52. En ese sentido, cabe resaltar que artículo 134 del TUO de la LPAG²⁶ puede ser aplicado tanto a un procedimiento administrativo en curso como a uno que esté por iniciar. Ello, debido a que el citado artículo se limita a la regular en términos generales, la forma en la que los administrados pueden presentar sus documentos a la Administración Pública.
53. De manera que, mientras la citada disposición normativa no limite de manera expresa su aplicación a los procedimientos administrativos que se encuentren en curso, se colige que también se puede aplicar a aquellos procedimientos que se están por iniciar, por lo que corresponde desestimar el argumento formulado por el Ministerio.
54. Por otro lado, el Ministerio ha sostenido que para la aplicación del artículo 134 del TUO de la LPAG resulta imperativo que su entidad cuente con un sistema de transmisión de datos para tales efectos, situación que no se presentaba en la UGEL 05 de San Juan de Lurigancho al momento de la presentación de la solicitud, siendo además que el correo electrónico de la denunciante no puede ser considerado como un medio de presentación válido debido a que no fue presentado por la mesa de partes virtual de la entidad.
55. En relación con tales argumentos, cabe resaltar que de la revisión del Oficio 3053-2019, que contiene la medida cuestionada, se observa que el propio Ministerio reconoció la presentación de la solicitud de la denunciante a través de un correo electrónico enviado el 30 de octubre de 2019 a las 22.40 horas. Ello, conforme se evidencia a continuación:

IMAGEN 1 OFICIO 3053-2019

²⁵ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**
Artículo 114.- Formas de iniciación del procedimiento

El procedimiento administrativo es promovido de oficio por el órgano competente o instancia del administrado, salvo que por disposición legal o por su finalidad corresponda ser iniciado exclusivamente de oficio o a instancia del interesado.

²⁶ Ver nota al pie 20.



El día 31 de octubre de 2019, mediante D.S. N° 002-2019-PCM, fue declarado feriado no laborable para el sector público a nivel nacional; y la hora de envío a través de correo electrónico, de la solicitud fue a las 22.40 p.m., fuera del horario institucional de atención al público, para recepción de documentos externos, y considerando el primer día hábil siguiente, por lo que se tiene por presentada la solicitud de autorización de funcionamiento de la Institución Educativa Privada "RAYITO DE LUZ", el primer día hábil siguiente, es decir el 4 de noviembre de 2019.

56. Siendo ello así, resulta evidente que el Ministerio ha reconocido que recibió²⁷ la documentación remitida por la denunciante vía correo electrónico enviado el 30 de octubre de 2019 a las 22.40 horas, tanto así que mereció un pronunciamiento por parte de la entidad denunciada sobre tal solicitud. En este punto, conforme a los principios de informalismo, eficacia y simplicidad, resulta claro que corresponde interpretar el actuar del Ministerio en beneficio de la denunciante. Por tal motivo, se deben desestimar los argumentos de la entidad denunciada en este punto.
57. Por otra parte, el Ministerio ha alegado que el artículo 4 del Reglamento de la Ley 26549, Ley de Centros Educativos Privados, aprobado por Decreto Supremo 009-2006-ED, modificado por Decreto Supremo 010-2019-MINEDU²⁸, prescribe que estas solicitudes deben ser presentadas por escrito, adjuntando la versión digital del proyecto respectivo. Al respecto, ante la falta de precisión en la norma, corresponde interpretar dicha disposición reglamentaria a la luz del principio de informalismo que inspira la tramitación de todo procedimiento administrativo.
58. En efecto, en la medida que el artículo 4 del Reglamento de la Ley 26549 no imponía²⁹ una restricción expresa, pues **no establecía que las solicitudes se debieran presentar en "físico" exclusivamente**, es posible concluir que la administrada cumplió con presentar su solicitud "por escrito" al remitirla por correo electrónico³⁰. Por tanto, corresponde desestimar el argumento formulado por la entidad denunciada en este punto.

C. Precisiones complementarias

59. De la revisión del Oficio 3053-2019 se observa que el Ministerio amparo su

²⁷ Cabe precisar que, si la entidad pública tiene deficiencias en cuanto a la gestión de los correos institucionales, ello no debe afectar al administrado, en la medida que las cargas de la Administración no deben trasladarse nunca a este último.

²⁸ **DECRETO SUPREMO 009-2006-ED, REGLAMENTO DE LAS INSTITUCIONES PRIVADAS DE EDUCACIÓN BÁSICA Y EDUCACIÓN TÉCNICO – PRODUCTIVA**

Artículo 4.- Las solicitudes para la autorización de funcionamiento de las Instituciones Educativas, se presentan por escrito, adjuntando la versión digital del respectivo proyecto, ante la Unidad de Gestión Educativa Local, la misma que con la opinión pertinente lo elevará a la correspondiente Dirección Regional de Educación.

²⁹ Cabe precisar que el citado Reglamento de las Instituciones Privadas de Educación Básica y Educación Técnico – Productiva, aprobado por Decreto Supremo 009-2006-ED fue derogado por la Única Disposición Derogatoria del Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica, aprobado por Decreto Supremo 005-2021-minedu, publicado el 28 de febrero de 2021 en el Diario Oficial "El Peruano".

³⁰ Según la Real Academia Española "*por escrito*" es una loc. Adv. Que significa "*por medio de la escritura*".

decisión principalmente en lo señalado en la Directiva y dispuso a través del Oficio 3053-2019, que la denunciante debía apersonarse a la Sede Regional para recoger su expediente, en la medida que presentó una solicitud de manera extemporánea; argumento que mantuvo en su escrito de apelación.

60. Ello, debido a que presentó su solicitud por correo electrónico y fuera del horario institucional de atención presencial al público, cuando en el numeral 5.7.1.3 de la Directiva, se había establecido expresamente que los **documentos externos** presentados a través de la mesa de partes virtual **en día inhábil y fuera del horario institucional**, se entienden recibidos al primer día hábil siguiente.
61. Al respecto, cabe destacar que la Directiva distingue los “documentos externos” de los “documentos TUPA”, siendo estos últimos, aquellos que se presentan en el marco de la tramitación de un procedimiento contemplado en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio. Por tanto, se concluye que la solicitud presentada por la denunciante³¹ califica como un “**documento TUPA**” y, por consiguiente, la citada disposición no le resultaba aplicable.
62. En efecto, por un lado, el **documento externo** es definido de la siguiente manera:

“DIRECTIVA 001-2019-MINEDU/SG-OACIGED, DENOMINADA “DISPOSICIONES QUE REGULAN EL SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN”, APROBADA POR RESOLUCIÓN DE SECRETARÍA GENERAL 017-2019-MINEDU

5.4 CLASES DE DOCUMENTOS

5.4.2 Documento Externo.- Documento físicos o electrónicos proveniente de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas; incluyendo las denuncias presentadas ante la Oficina General de Transparencia, Ética Pública y Anticorrupción (OTEPA) del MINEDU. Es ingresado por Mesa de Partes y por excepción, ante un órgano, unidad orgánica o dependencia del MINEDU. No está relacionado con un procedimiento administrativo contemplado en el Texto Único de Procedimientos Administrativos -TUPA del MINEDU”.

63. Mientras que, por otro lado, el **documento TUPA** es definido de la siguiente manera:

“DIRECTIVA 001-2019-MINEDU/SG-OACIGED, DENOMINADA “DISPOSICIONES QUE REGULAN EL SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN”, APROBADA POR RESOLUCIÓN DE SECRETARÍA GENERAL 017-2019-MINEDU

5.4 CLASES DE DOCUMENTOS

5.4.3 Documento TUPA.- Documento físico o electrónico ingresado por Mesa de Partes, cuya admisión se encuentra sujeta a los requisitos preestablecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA del MINEDU. Asimismo, comprende aquellos expedientes que sean encauzados como tales a pesar que no ingresaron como procedimientos”.

³¹ El procedimiento de autorización de funcionamiento y registro de Instituciones y programas educativos privados es el número 17 del Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana.



64. Aunado a ello, cabe resaltar que la citada disposición normativa hace alusión a un supuesto de hecho en el que deben concurrir **dos condiciones** al mismo tiempo: (i) que sea un día inhábil; y, (ii) que se esté fuera del horario institucional. Supuesto que no se presentó en el caso materia de análisis.
65. Toda vez que, si bien la solicitud de la denunciante se presentó fuera del “horario institucional”³² en los términos alegados por el Ministerio, sí se presentó en día hábil, esto es, el 30 de octubre de 2019. Por lo que corresponde desestimar el argumento presentado por el Ministerio en dicho extremo.
66. En ese sentido, contrariamente a lo realizado por el Ministerio en el Oficio 3053-2019 y según lo desarrollado en este apartado, no es posible aplicar la Directiva al caso materia de análisis.
67. Por lo antes expuesto, se advierte que la entidad denunciada, al ejercer sus competencias para evaluar y tramitar las solicitudes de autorización de funcionamiento y registro de una institución educativa, ha desconocido lo dispuesto en el artículo 134 del TUO de la Ley 27444 y, en consecuencia, ha vulnerado el principio de legalidad contemplado en el numeral 1.1) del artículo IV del Título Preliminar de la misma ley.
68. En ese sentido, al haberse verificado la ilegalidad de la medida indicada en el numeral que precede, no resulta necesario efectuar un análisis sobre su razonabilidad, en aplicación del numeral 14.3 del artículo 14 del Decreto Legislativo 1256³³.
69. Por lo tanto, corresponde confirmar la Resolución 0265-2020/CEB-INDECOPI del 17 de noviembre de 2020, en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal la limitación de remitir solicitudes a través de medios de transmisión de datos a distancia como correo electrónico, únicamente en el horario institucional de atención presencial al público, materializada en el Oficio 3053-2019.
70. Sin perjuicio de lo anterior, cabe precisar que, por un lado, está la oportunidad de presentación de la solicitud de autorización de funcionamiento y registro de institución educativa privada (en particular, la fecha de su presentación) y, por otro lado, está el resultado del procedimiento para obtener la autorización en mención, los cuales son hechos que, si bien están vinculados, son distintos e independientes entre sí.

³² Según se desprende del Oficio 3053-2019, a la fecha de presentación de la solicitud de la denunciante, el horario institucional se entendía como aquel comprendido entre las 8.15 y las 17.00 horas.

³³ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

Artículo 14.- Análisis de legalidad

(...)

14.3. Si se determina la ilegalidad por alguna de las razones mencionadas en el párrafo precedente, no es necesario que la Comisión o la Sala continúe con el análisis de razonabilidad. En el mismo sentido, si la Comisión o la Sala desestima que la barrera burocrática sea ilegal, procede con el análisis de razonabilidad cuando se cumpla la condición establecida en el artículo 15.



71. En consecuencia, aunque la precitada solicitud se tenga por presentada dentro de plazo, ello no implica necesariamente que la denunciante obtenga la autorización solicitada de manera inmediata y su institución educativa privada pueda comenzar a operar en el mercado, pues, ello dependerá de la decisión que adopte el Ministerio luego de analizar si la denunciante cumplió con todos los requisitos y condiciones que la ley establece para tal efecto.

III.3 Sobre los demás extremos de la Resolución 0265-2020/CEB-INDECOPI

72. Finalmente, en tanto se ha confirmado la declaración de ilegalidad de la exigencia cuestionada, corresponde también confirmar la Resolución 0265-2020/CEB-INDECOPI en los extremos en que determinó:

- (i) Disponer la inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal al caso concreto de la denunciante.
- (ii) Ordenar al Ministerio que cumpla con pagar a la denunciante las costas y costos del procedimiento, en cuanto corresponda.
- (iii) Disponer que, en un plazo no mayor a un (1) mes, el Ministerio cumpla con informar las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en este procedimiento, conforme con la Directiva 001-2017/DIR-COD-INDECOPI³⁴.

IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

PRIMERO: confirmar la Resolución 0265-2020/CEB-INDECOPI del 17 de noviembre de 2020, en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal la limitación de remitir solicitudes a través de medios de transmisión de datos a distancia como correo electrónico, únicamente en el horario institucional de atención presencial al público, materializada en el Oficio 3053-2019-MINEDU/VMGI-DRELM-OSSE del 23 de diciembre de 2019.

SEGUNDO: confirmar la Resolución 0265-2020/CEB-INDECOPI del 17 de noviembre de 2020, que determinó:

- (i) Disponer la inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal al caso concreto de la señora Fiorella Paola Huanca Azán.
- (ii) Ordenar al Ministerio de Educación que cumpla con pagar a la señora Fiorella Paola Huanca Azán las costas y costos del procedimiento.
- (iii) Disponer que, en un plazo no mayor a un (1) mes, el Ministerio de Educación cumpla con informar las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en este procedimiento, conforme con la Directiva 001-2017/DIR-COD-INDECOPI.

³⁴ Aprobada por Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 018-2017-INDECOPI-COD, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 11 de febrero de 2017.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0481-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000063-2020/CEB

Con la intervención de los señores vocales Gilmer Ricardo Paredes Castro, Orlando Vignolo Cueva, Asunción Ampuero Miranda y Armando Luis Augusto Cáceres Valderrama

GILMER RICARDO PAREDES CASTRO
Presidente